



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **R. M.**, zastoupené JUDr. Miroslavem Kříženeckým, advokátem se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, proti žalovanému: **Generální ředitel Hasičského záchranného sboru České republiky**, se sídlem Kloknerova 2295/26, Praha 11, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2015, č. j. MV-164793-12/PO-N-2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 12. 2017, č. j. 10 A 7/2016 - 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Miroslava Kříženeckého, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nadřízený služební funkcionář žalobkyně požádal dne 3. 1. 2011 o provedení psychologického vyšetření žalobkyně na základě domněnky, že je žalobkyně dočasně nebo trvale nezpůsobilá k výkonu služby v hasičském záchranném sboru České republiky (též „HZS ČR“) ve smyslu § 2 písm. c) vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti,

která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru (dále jen „vyhláška o osobnostní způsobilosti“). V žádosti uvedl, že žalobkyně na pracovišti dlouhodobě vyvolává konflikty a negativně vystupuje vůči nadřízenému.

[2] Podle následného závěru psycholožky Mgr. Č. ze dne 12. 1. 2011 žalobkyně není osobnostně způsobilá k výkonu služby v HZS ČR ve smyslu § 2 písm. c) vyhlášky o osobnostní způsobilosti ve spojení s § 79 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Žalobkyně podala návrh na přezkoumání závěru psychologa podle § 6 vyhlášky o osobnostní způsobilosti a dne 10. 2. 2011 tak bylo komisí složenou z psychologů bezpečnostních sborů vedeno přezkumné řízení. Ani podle závěru vedoucí psycholožky PhDr. V. ze dne 11. 2. 2011 však žalobkyně nebyla shledána osobnostně způsobilou.

[3] S poukazem na závěr vedoucí psycholožky propustil ředitel Hasičského záchranného sboru Jihočeského kraje (prvostupňový správní orgán) rozhodnutím ze dne 18. 2. 2011 žalobkyni ze služebního poměru příslušnice hasičského záchranného sboru podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí se žalobkyně odvolala s tím, že splňuje všechny osobnostní předpoklady uvedené v § 1 písm. a) až j) vyhlášky o osobnostní způsobilosti. Pokud u ní docházelo k výkyvům v její psychice, pak šlo o důsledek bossingu (tj. šikany ze strany nadřízeného) a tyto výkyvy nenaplnňovaly její osobnostní nezpůsobilost ve smyslu citované vyhlášky. Odvolání žalovaný dne 26. 4. 2011 zamítl.

[4] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Namítala nezákonnost rozhodnutí o svém propuštění pro nepřezkoumatelnost a rovněž nepřezkoumatelnost podkladů rozhodnutí – posudků psychologa a vedoucího psychologa bezpečnostního sboru. Městský soud námitkám žalobkyně přisvědčil a konstatoval, že rozhodnutí o propuštění bylo nezákonné, neboť jeho podkladem byl nepřezkoumatelný závěr vedoucího psychologa HZS ČR ze dne 11. 2. 2011. Rozsudkem ze dne 23. 10. 2014, č. j. 9 Ad /2011 - 32, proto městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný tedy znovu vedl řízení. Předseda poradní komise generálního ředitelství HZS ČR dne 9. 12. 2014 učinil žádost o zpracování vyjádření ke zprávě psychologa. V návaznosti na to zpracovala dne 17. 12. 2014 vedoucí psycholožka (plk. PhDr. Z. D.) doplnění závěru vedoucího psychologa ze dne 11. 2. 2011. Podle tohoto doplnění žalobkyně nevyhovuje podle § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti čtyřem charakteristikám: *b) emočně stabilní, g) bez nedostačivosti v oblasti poznávacích procesů, h) bez nedostačivosti v oblasti autoregulace, i) bez nedostačivosti v oblasti agresivity*. Následně proběhlo dne 10. 2. 2015 zasedání senátu poradní komise generálního ředitele HZS ČR, kterého se zúčastnila žalobkyně se svým právním zástupcem. Na základě návrhu žalobkyně přistoupil žalovaný k výsledku psycholožky, jež vypracovala doplnění.

[6] V záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalovaný ve věci znovu rozhodl tak, že odvolání opět zamítl a potvrdil prvostupňové správní rozhodnutí o propuštění žalobkyně. Podkladem rozhodnutí žalovaného bylo výše zmíněné doplnění ze dne 17. 12. 2014.

[7] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který z důvodu nerespektování závazného právního názoru vysloveného v citovaném rozsudku sp. zn. 9 Ad 9/2011 znovu zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně žalovanému uložil povinnost zajistit aktualizované psychologické vyšetření, které bude reflektovat aktuální zdravotní stav žalobkyně.

[8] Nejvyšší správní soud rozhodnutím ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 228/2016-41, ke kasační stížnosti žalovaného předchozí rozsudek krajského soudu zrušil. V obecné rovině konstatoval, že odstranění vad prvostupňového rozhodnutí lze učinit i v odvolacím řízení. Krajskému soudu pro další řízení uložil, aby se konkrétně vypořádal s tím, zda žalovaný doplněním posudku vady nepřezkoumatelnosti skutečně odstranil a zda přitom dostatečně šetřil práva žalobkyně a vypořádal se s žalobkyní tvrzeným bossingem. Kasační soud zdůraznil povinné náležitosti rozhodnutí služebního funkcionáře s tím, že příslušníci se v případě propuštění ze služebního poměru vždy musí dozvědět reálný důvod svého propuštění a ten jim musí být řádně vysvětlen. Rovněž poznamenal, že pokud krajský soud setrvá i nadále na svém závěru o povinnosti žalovaného vypracovat nový aktualizovaný posudek, bude muset tento krok dostatečně odůvodnit a posoudit temporální účinky posudku jakožto podkladu správního rozhodnutí o propuštění žalobkyně (tj. ke kterému okamžiku má psycholog osobnostní působnost žalobkyně zjišťovat).

II. Opakované řízení před krajským soudem

[9] Krajský soud se v dalším rozsudku zabýval obsahem doplnění závěru vedoucího psychologa, aby vyřešil otázku, zda se žalovanému podařilo v pokračujícím řízení a žalobou napadeném rozhodnutí odstranit vytýkané vady. Dospěl přitom k názoru, že nikoliv. Doplnění závěru vedoucího psychologa vypracované po prvním zrušujícím rozsudku městského soudu sp. zn. 9 Ad 9/2011 totiž podle jeho názoru nesplňuje požadavky kladené na úplnost a přesvědčivost podkladu rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze služebního poměru.

[10] Konkrétní skutečnosti, ze kterých krajský soud usoudil na nepřezkoumatelnost daného doplnění, jsou shrnuty níže v rámci vypořádání kasačních námitek.

[11] Krajský soud upustil od svého původního závěru, aby žalovaný provedl aktualizované (nové) psychologické vyšetření žalobkyně. Byl-li závěr psychologického vyšetření opatřen pro účely posouzení důvodů pro ukončení služebního poměru, pak odstranění vad provedeného psychologického vyšetření nelze v současné době s odstupem několika let odstranit opatřením zcela nového posudku. Vadu psychologického vyšetření bylo možno odstranit pouze jeho doplněním, avšak to by muselo vyhovovat judikatorním požadavkům kladeným na závěry psychologa (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013 č. j. 6 Ads 19/2013-35 a ze dne 3. 4. 2013 č. j. 6 Ads 158/2013-24). Provedené doplnění nemůže těmto závěrům dostát.

[12] Krajský soud dospěl k závěru, že je rozhodnutí žalovaného i po doplnění psychologického posudku stále nepřezkoumatelné, neboť v daném případě chyběl spolehlivý podklad ve formě psychologického vyšetření pro rozhodnutí o propuštění

žalobkyně ze služebního poměru. Jelikož žalovaný vady v odvolacím řízení nezhojil, krajský soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[13] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“). Stěžovatel se v rozporu s názorem krajského soudu domnívá, že doplněním závěru vedoucí psychologky odstranil vady řízení, které mu předešlým zrušujícím rozsudkem vytýkal městský soud. Popsal, kterým charakteristikám žalobkyně nevyhověla, specifikoval použité metody a podrobně svůj závěr zdůvodnil (viz původní posudek ze dne 11. 2. 2011 a doplnění ze dne 17. 12. 2014).

[14] Podle § 6 vyhlášky o osobní způsobilosti se v přezkumném řízení posuzují metody použité při zjišťování osobní způsobilosti a správnost jejich vyhodnocení. V případě, že nejsou zjištěna pochybení, se k novému vyšetření nepřistupuje. Vyšetření žalobkyně bylo provedeno v nadstandardní kvalitě, což vyplývá z protokolu o výsledku PhDr. Z. D.

[15] Stěžovatel považoval za podstatné rekapitulovat skutkové okolnosti případu, které předcházely žádosti nadřízeného služebního funkcionáře. Žalobkyně byla zařazena na služební místo příslušnice v operačním řízení, kde jsou na ni kladeny vysoké psychické nároky (jedná se o první osobu při kontaktu s danou mimořádnou událostí). Vzhledem ke konfliktům na pracovišti jí byla nabídnuta odborná psychologická pomoc, což odmítala (viz výslech PhDr. M.). Kázeňské řešení (ze dne 11. 11. 2010), ani úkoly stanovené v průběžných hodnoceních nepřinesly kýžený výsledek. Služební orgán s odkazem na stupňující se intenzitu konfliktů s kolegy a nerespektující projevy vůči nadřízenému podal 3. 1. 2011 žádost o psychologické vyšetření. Skutečnosti, které žádosti předcházely, považuje stěžovatel za zásadní.

[16] Co se týče výhrady soudů o bossingu, žalobkyně poté, co před PhDr. M. informaci o bossingu uvedla, již na další otázky směřující k získání podrobnějších informací neodpovídala. Dne 25. 11. 2010 se u psychologky znovu vyslovila o bossingu, oficiální oznámení na nadřízeného služebního funkcionáře však neučinila, ačkoliv tento postup předpokládá služební zákon, podle kterého má příslušník právo, aby došlo k upuštění od takového jednání. Nadřízený služební funkcionář se snažil vytvořit příznivé prostředí na pracovišti v souladu s § 77 zákona o služebním poměru tím, že nabídl žalobkyni psychologickou pomoc PhDr. M.

[17] Krajský soud argumentaci stran nedostatků doplnění psychologického vyšetření postavil mj. na tom, že vyšetření klinického psychologa ze dne 30. 11. 2010 nebylo vzato v potaz. Stěžovatel je však nevzal v potaz z důvodu, že neodpovídá nárokům na zjišťování způsobilosti příslušníka bezpečnostních sborů.

[18] Krajský soud dále uvádí, že starší vyšetření PhDr. M., než je posudek klinického psychologa, bylo vzato v potaz, což není pravda. Psycholog z žádných dřívějších podkladů nevycházel – pouze konstatoval, že „organizace zabezpečila dané osobě psychologickou péči dle § 77 odst. 11 písm. l) zákona o služebním poměru“.

[19] Stěžovatel nesouhlasí s argumentací soudu, že nevypořádání se se situací na pracovišti a bossingem způsobuje nepřesvědčivost závěru psychologa jakožto podkladu propuštění. Odkazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 14/2016 - 25. Podle tohoto rozsudku je nerozhodné, jak ke ztrátě osobnostní způsobilosti došlo (tehdy například tvrzenou šikanou). Takový přístup by představoval ohrožení plnění úkolů Policie (v nyní projednávané věci integrovaného záchranného systému).

[20] Podle krajského soudu z posudku neplynulo, že by psychologické vyšetření na obou stupních bralo v potaz exponovanost žalobkyně. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na znění § 15 odst. 3 zákona o služebním poměru, přičemž dle výpisu ze systemizace pracovních míst jiný zvláštní požadavek osobní způsobilosti (§ 19 zákona o služebním poměru) stanoven nebyl.

[21] Stěžovatel rekapituloval obsah doplnění psychologického vyšetření a vyjádřil názor, že takové doplnění je zcela dostačující pro odstranění vytýkaných vad městským soudem v rozsudku č. j. 9 Ad 9/2011 - 32. Vyjádřil souhlas s názorem vysloveným v napadeném rozsudku, že dnes již nelze provést nové psychologické vyšetření.

[22] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti předně brojí proti názoru vyslovenému v předešlém zrušovacím rozsudku, konkrétně v bodu 42 rozhodnutí ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 228/2016 - 41. Doplněním podkladu v odvolacím řízení, které kasační soud aproboval, je žalobkyně připravena o jednu instanci. Samotná kasační stížnost stěžovatele je dle žalobkyně nedůvodná, a to mimo jiné z důvodu absence spolehlivého podkladu pro stěžovatelem učiněné rozhodnutí. Žalobkyně je taktéž toho názoru, že stěžovatel se *de facto* vůbec nezabýval namítaným bossingem, přičemž právě na tuto skutečnost žalobkyně v průběhu odvolacího řízení poukazovala.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Kasační stížnost byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a není důvod kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

A. Přípustnost

[24] Podle § 104 písm. a) s. ř. s., upravujícího důvody nepřípustnosti kasační stížnosti, platí, že „*kasační stížnost je ... nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*“ Základním smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně nezabýval věcí, u které již jednou vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud a nižší soud se tímto právním názorem řídil (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[25] Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, platí: „*Opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznese pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.*

nepřípustná. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, závisí na konkrétních okolnostech případu.“

[26] Podstatou předešlé kasační stížnosti žalovaného byla námitka, že krajský soud aplikoval zákonnou úpravu nesprávně a dezinterpretoval dílčí závěry vyslovené v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 9 Ad 9/2011-32, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožnil a rozhodnutím ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 228/2016-41, zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pro další řízení krajský soud zavázal, aby se vypořádal s tím, zda žalovaný doplněním psychologického posudku vady nepřezkoumatelnosti skutečně odstranil.

[27] V intencích těchto závěrů se krajský soud *nyní poprvé* zabýval obsahem doplněného psychologického posudku, přičemž dospěl k závěru, že je jakožto esenciální podklad rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění žalobkyně nedostatečný. Právě s tímto právním názorem polemizují nyní poprvé kasační námitky. Opakovaná kasační stížnost téhož stěžovatele je tedy přípustná.

B. Pasivní legitimace

[28] Dříve než kasační soud přikročil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se rovněž otázkou pasivní procesní legitimace stěžovatele. Otázka pasivní legitimace sice nebyla vznesena žádným účastníkem, avšak soud je povinen ji zkoumat z moci úřední, protože by mohla vypovídat o zmatečnosti řízení a o procesních vadách řízení před městským soudem, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. § 109 odst. 4, věta za středníkem).

[29] Rozhodnou úpravu k řešení otázky, kdo představuje v nyní projednávané věci správní orgán, obsahuje zákon o služebním poměru. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona „*ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru*“. Další odstavce tohoto ustanovení „*stanoví jinak*“ pro případy rozhodování o služebním poměru konkrétních osob. Podle odst. 6 téhož ustanovení „*nadřízený ředitele bezpečnostního sboru, ředitel bezpečnostního sboru a osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru podle odstavců 1 a 3 až 5 jsou služebními funkcionáři*“. Řízení ve věcech služebního poměru (tedy i ve věci skončení služebního poměru) vede a rozhodnutí v tomto řízení vydává právě služební funkcionář [§ 178 a § 181 zákona o služebním poměru]. Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným „*správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*“.

[30] Nejvyšší správní soud již v minulosti poukázal na to, že judikatura ke správnému označení správního orgánu byla v řízeních o žalobě proti rozhodnutím služebních funkcionářů poněkud rozkolísaná, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018-37. V tomto rozhodnutí však kasační soud dospěl k závěru, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebních poměrů dle § 69 soudního řádu správního je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni, přičemž odlišné právní názory zastávané části

judikatury tříčlenných senátů byly popřeny usnesením rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS. Rozšířený senát totiž v uvedeném usnesení k pasivní legitimaci výslovně konstatoval, že zákon upravující rozhodování ve služebních věcech svěřuje kompetence konkrétním osobám – služebním funkcionářům, proto je právě tyto služební funkcionáře nutné považovat ve věcech služebních za správní orgány.

[31] Generální ředitel Hasičského záchranného sboru České republiky byl tím, kdo ve věci v posledním stupni rozhodoval a komu zákon svěřil kompetenci ve služebních věcech příslušníků hasičských záchranných sborů rozhodovat.

[32] Nesprávné označení žalovaného v řízení před krajským soudem a v napadeném rozsudku tak skutečně představuje vadu řízení, resp. vadu rozhodnutí - tato vada však s ohledem na okolnosti nyní posuzovaného případu nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud sice v soudních písemnostech i v napadeném rozsudku označil nesprávně jako žalovaného Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky. Po celou dobu nicméně nebylo sporu o tom, které rozhodnutí a kterého konkrétního služebního funkcionáře je předmětem soudního přezkumu. Výrokem napadeného rozsudku také bylo zrušeno konkrétní napadené rozhodnutí generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky ve věci ukončení služebního poměru.

[33] Generálnímu řediteli nebylo postupem krajského soudu odepřeno právo v řízení vystupovat a hájit své rozhodnutí. Soudní písemnosti byly doručovány do datové schránky generálního ředitelství, což je obecně správný postup, jelikož jednotliví služební funkcionáři nemají zřízeny vlastní datové schránky. Ze soudního spisu krajského soudu dále vyplývá, že se soudem v dané věci jednal po celou dobu právě tento služební funkcionář, jenž měl být správně označen jako žalovaný. Vyjádření žalovaného k žalobě je rovněž vlastnoručně podepsáno generálním ředitelem. Není tedy pochyb, že v řízení před krajským soudem vystupoval generální ředitel.

C. Důvodnost kasačních námitek

[34] Důvodnost kasační stížnosti přezkoumal Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž neshledal důvody, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti.

[35] Kasační stížnost žalovaného není důvodná.

[36] Nejvyšší správní soud předesílá, že se nebude opětovně zabývat tvrzením žalobkyně uvedeným ve vyjádření ke kasační stížnosti, které *de facto* v podrobnostech rozporuje závěry vyslovené v rozsudku kasačního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 228/2016-41, ohledně namítaného porušení dvojinstančnosti řízení. Vypořádání tohoto argumentu vychází ze samotného § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru v rozhodném znění (účinném do 30. 6. 2017), z citovaného rozsudku (body 41 až 44) a rovněž z napadeného rozsudku krajského soudu. Na tyto argumenty tak již soudy účastníkům řízení spolehlivě odpověděly. Totožnou otázkou se stejným závěrem se zabýval Nejvyšší správní soud i

v rozsudcích ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 As 299/2017-37, bod 36 a násl., a ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 As 33/2013-31.

[37] V nyní projednávané věci se soud bude zabývat toliko skutečností, zda krajský soud správně posoudil, že ani doplnění psychologického posudku ze dne 17. 12. 2014, které vypracovala vedoucí psycholožka plk. PhDr. Z. D., není úplné a přesvědčivé, a tedy přezkoumatelné. Svůj názor o nepřezkoumatelnosti tohoto doplnění krajský soud v nyní napadeném rozsudku postavil na následujících závěrech:

Doplnění psychologického posudku odkazuje na žádost o provedení psychologického vyšetření. Již v této stručné žádosti se odkazuje na dlouhodobé konflikty v kolektivu, nestandardní vztah k nadřízenému a zanedbání služební povinnosti. Konflikty na pracovišti jsou doloženy toliko dvěma anonymními a jedním podepsaným podáním. Vyšetření klinické psycholožky PhDr. D. Č. předložené žalobkyní, zabývající se tvrzeným bossingem, nebylo vzato v potaz s odůvodněním, že předcházelo prvnímu posudku Mgr. M. Č. ze dne 12. 1. 2011. Oproti tomu však zmíněná dvě anonymní a jedna podepsaná stížnost na žalobkyni byly vzaty v posudku psychologa v potaz, i přes to, že z *hlediska doby porízení* mezi nimi (duben a říjen 2010) a vypracováním PhDr. D. Č. (ze dne 30. 11. 2010) není významný rozdíl. Problematická změna termínu služby byla doložena v jenom případě. Doplnění se nijak nevypořádává s tvrzeným bossingem, pouze zmiňuje, že psycholožka o tomto tvrzení žalobkyně věděla, a popírá jej.

Rovněž se v posudku argumentuje tím, co shledala PhDr. M. M., přitom se jednalo o poradenství zahájené již v roce 2007. K psychologovi se tehdy žalobkyně dostavila se žádostí o radu, jak se chovat ke kolegovi, s nímž se dostala do konfliktu. Později si stěžovala na nadřízeného, o bossingu se měla nejprve zmínit 6. 4. 2010. Přístup nadřízených psycholožka hodnotila jako snahu nadřízených o pomoc žalobkyni. Problémy v zaměstnání se shledávají v hodnocení klinického psychologa, který učinil úsudek o tom, že po vyřešení těchto problémů bude odstraněno shledané úzkostné ladění žalobkyně. Tato vyjádření psychologů nasvědčují tomu, že doplněním posudku nebylo reagováno na tvrzení žalobkyně především o bossingu, posudek PhDr. D. Č. je se zřetelem k době podání odmítán, kdežto zjištění PhDr. M. M. z doby dřívější, než je uvedený posudek klinického psychologa, je akceptován. Argumentace dokumentací psychologa PhDr. M. M. přitom není blíže zdůvodněna. Dále se v doplnění závěru vedoucího psychologa odkazuje na vyšetření, přičemž není zřejmé, o jaké vyšetření se jedná a kým mělo být provedeno. Projevy k okolí jsou charakterizovány jako lhostejné až agresivní, dále se uvádějí tendence k agresi. Jde-li o tendence a případně až agresivní projevy, pak není dostatečně vysvětleno kritérium nedostačivosti v oblasti agresivity.

V doplnění závěru vedoucího psychologa se podávají osobnostní charakteristiky žalobkyně, avšak případné deficity nejsou přiřazeny k jednotlivým požadavkům, tak jak jsou vypočteny v druhém odstavci doplnění závěru vedoucího psychologa.

Závěr psychologa v podstatě vychází ze žádosti nadřízeného o psychologické vyšetření doplněné dvěma anonymními podáními a jedním sdělením konkrétní osoby, dále je tu jeden kázeňský přestupek a přehled docházky. Psycholog na obou stupních se nezabýval žádnými námitkami žalobkyně, tvrzeným bossingem a není jiné zjištění o situaci na

pracovišti, než to, co bylo prve uvedeno. Přitom Bc. J. H. při jednání uvedl, že podstatu problému vidí v okolnostech, které vyšetření žalobkyně předcházely. I pro ten důvod nelze závěr psychologa nahlížet jako přesvědčivý.

Z posudku dále neplyne, zda psychologické vyšetření na obou stupních vzalo v úvahu požadavky na výkon služby na tom místě, na kterém byla žalobkyně zařazena.

Doplnění závěru vedoucího psychologa neobsahuje žádnou zmínku o tvrzení žalobkyně o bossingu. Tento nedostatek nemůže být nahrazen výpovědí PhDr. Z. D. z 29. 4. 2015, kdy pouze uvedla, že je jí ze sdělení PhDr. M. známo, že situace byla jiná, než uvádí žalobkyně.

[38] Nejvyšší správní soud shledává většinu výtek, vyslovených krajským soudem vůči doplnění závěru vedoucí psycholožky, opodstatněnou.

[39] Obecně Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že z hlediska odůvodnění a přesvědčivosti posudku je třeba zejména vzít v úvahu zvláštnosti nyní projednávané věci. Posudky Mgr. Č. a PhDr. V. byly zcela nepřezkoumatelné (obsahovaly pouze závěr, že žalobkyně není osobnostně způsobilá) a městský soud správně shledal, že nevyhovují požadavkům na odůvodnění podkladových aktů pro propuštění ze služebního poměru, neboť příslušník musí mít vždy možnost se z rozhodnutí dozvědět důvody svého propuštění. Jak kasační soud uvedl ve svém předchozím rozsudku 1 As 228/2016, právní úprava účinná v době nového rozhodování žalovaného mu neumožňovala rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení s tím, aby psycholog vyhotovil přezkoumatelný posudek jako podklad pro rozhodnutí. Stěžovatel byl dle § 190 odst. 8 služebního zákona oprávněn pouze odstranit vady v rámci odvolacího řízení či z důvodu neodstranitelné vady řízení zastavit.

[40] Vedoucí psycholožka pak v rámci doplnění psychologického posudku musela vycházet z již provedených vyšetření žalobkyně, neboť bylo nutno posoudit její osobnostní způsobilost ke dni, kdy o jejím propuštění rozhodoval žalovaný poprvé. Z uvedených důvodů je jasné, že doplnění posudku nebude svou podstatou revizní, jak by bylo možné u odvolacího orgánu očekávat, ale jako první přinese nosné důvody pro závěr o osobnostní způsobilosti či nezpůsobilosti žalobkyně.

[41] Obsah posudku je proto třeba chápat v těchto souvislostech a neklást na něj požadavky, které není možné splnit například z toho důvodu, že již není možné obstarat nové podklady pro osobnostní posouzení. Zároveň však musí stěžovatel mít na paměti, že i takový posudek musí splňovat kritéria přezkoumatelnosti.

[42] Krajský soud odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013-35, v němž tento soud k celistvosti a přesvědčivosti podkladu konstatoval: „*Posudek, resp. závěr psychologa bezpečnostního sboru ve smyslu vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, je stěžejním podkladem správního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Je odborným závěrem, o němž si správní orgán, a resp. soud, nemůže pro nedostatek vlastních odborných znalostí a zkušeností učinit úsudek sám, nicméně i takový závěr soud*

hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 s. ř. s. Musí být především odůvodněn v rozsahu a kvalitě obdobně jako u znaleckých posudků, musí splňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti a vypořádat se se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně skutečností uváděnými vyšetřovaným příslušníkem bezpečnostního sboru“. Obdobně pak odkázal i na rozsudek téhož soudu ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 158/2013-24, který ve vztahu k lékařským posudkům konkrétně uvedl: *„Požadavek úplnosti a přesvědčivosti kladený na tyto posudky spočívá v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a aby své posudkové závěry náležitě odůvodnila. Z posudku musí být zřejmé, že zdravotní stav posuzovaného byl komplexně posouzen na základě úplné zdravotní dokumentace i s přihlédnutím ke všem jím tvrzeňým obtížím, aby nevznikly pochybnosti o úplnosti a správnosti klinické diagnózy“.*

[43] Tyto požadavky však doplnění posudku ze dne 17. 12. 2014 nenaplnilo.

[44] Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu neshledává, že by doplnění psychologického posudku vycházelo ze žádosti služebního funkcionáře o psychologické posouzení osobnostní způsobilosti žalobkyně. Ačkoliv na začátku odůvodnění je shrnut obsah žádosti (popis konfliktního chování žalobkyně na pracovišti) s nevhodnou formulací, že se potvrdily osobnostní charakteristiky související s uváděným chováním, nejedná se dle Nejvyššího správního soudu o vadu posudku. Další odstavec již popisuje samotná zjištění psycholožky, nejde tedy o situaci, kdy by byly nekriticky převzaty pouze domněnky uvedené v žádosti. Závěr o opodstatněnosti žádosti o posouzení osobnostní způsobilosti je odůvodněn v následujících odstavcích.

[45] Samotné závěry psycholožky však nejsou odůvodněny dostatečně. Z doplnění psychologického posudku zejména žádným způsobem nevyplývá, z jakých vyšetření či testů byly zjištěny které skutečnosti. Úkolem odborného posudku přitom je dostatečně podrobně a přesvědčivě popsat odborné závěry tak, aby si o daném stavu mohl správní orgán (a následně v rámci soudního přezkumu také soud) učinit představu. Právě proto, že otázka osobnostní způsobilosti žalobkyně je otázkou odbornou, o níž si správní orgány (a následně ani soud) nemohou učinit úsudek samy, je třeba, aby posudek byl dostatečně a přesvědčivě odůvodněn. Správnímu orgánu musí být z posudku zřejmé, z jakých skutkových zjištění učinil psycholog odborné závěry. Tyto úvahy však v doplnění posudku absentují. Krajský soud také důvodně vytknul, že popsané osobnostní deficitní nebyly přiřazeny k jednotlivým požadavkům dle vyhlášky o osobnostní způsobilosti.

[46] Kasační soud ve shodě s krajským soudem shledal, že žalovaný se navzdory pokynu městského soudu nevypořádal se situací na pracovišti žalobkyně a namítaným bossingem.

[47] Rozsudek městského soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 9 Ad 9/2011-32, stěžovatele na požadavek vypořádání se s argumentem bossingu na pracovišti jasně upozornil: *„Požadavek úplnosti a přesvědčivosti posudků je dán v tom, aby se komise vedoucího psychologa vypořádala se všemi rozhodnými skutečnostmi, zejména těmi, které namítá posuzovaný, a aby své závěry náležitě zdůvodnila. Služební psychologové a správní orgány obou stupňů měly přitom k dispozici nejméně zprávu z psychologického vyšetření žalobkyně u PhDr. D. Č., poznatky o pracovních problémech žalobkyně na pracovišti, její vyjádření o zdroji jejích psychických problémů-bossingu na pracovišti, jakož i její upozornění na možnou podjatost*

služebních psychologů (varování psycholožky PhDr. M., že žalobkyně testy neudělá a dostane výpověď).“

[48] Neobstojí stěžovatelův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 14/2016-25, že není důležité, z jakých důvodů žalobkyně pozbyla osobnostní způsobilost. Stěžovatel závěry vyslovené v tomto rozsudku interpretoval poněkud kategoricky. Nejvyšší správní soud v dané věci zamítal kasační stížnost žalovaného a potvrdil rozsudek krajského soudu, který zavázal žalovaného, aby se zabýval žalobcem tvrzenou šikanou na pracovišti. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „*v situaci, kdy žalobce uváděl konkrétní tvrzení o šikaně (která spojoval s argumentací, že záznamy, které na něj psali kolegové a nadřízení, byly součástí šikany ze strany vedoucího oddělení), bylo nezbytné, aby se správní orgány s uvedenými tvrzeními a důkazy označenými na jejich podporu vypořádaly. To platí tím spíše, že žalovaný vypořádal námitku žalobce stran šikany v podstatě pouze odkazem na služební záznamy, z nichž plynou skutečnosti v neprospěch žalobce, avšak jejichž objektivitu žalobce rozporoval.*“. Kasační soud pouze korigoval závěr krajského soudu o nemožnosti propuštění žalobce v případě, že by se prokázalo, že jeho osobnostní nezpůsobilost k výkonu služby byla způsobena šikanou. V této otázce Nejvyšší správní soud uvedl, že účelem § 42 odst. 1 písm. j) služebního zákona je zajistit, aby činnost příslušníka Policie České republiky vykonávaly pouze osoby, které jsou k výkonu služby zdravotně, osobnostně a fyzicky způsobilé. V té souvislosti je přitom nerozhodné, jak ke ztrátě způsobilosti došlo, a nelze připustit, aby pravomoci Policie ČR vykonávaly osoby, které k tomu nejsou z uvedených hledisek způsobilé. Dále však dodal, že nelze bez dalšího propustit příslušníka, u něhož je ztráta způsobilosti pouze přechodného a řešitelného charakteru, tím spíše, pokud k ní došlo v důsledku protiprávního jednání, např. právě šikany. K vyšetření osobnostní způsobilosti proto nelze příslušníka odeslat při prvním náznaku obtíží v psychické oblasti. K tomuto kroku musí vést zjištění natolik závažného a nikoliv přechodného a řešitelného jednání příslušníka, které vede k domněnce o jeho osobnostní nezpůsobilosti k výkonu služby v bezpečnostním sboru ve smyslu § 15 služebního zákona.

[49] Výše uvedený rozsudek lze tedy shrnout tak, že případný závěr, že příslušník sboru se stal obětí šikany, sám o sobě nevyklučuje splnění podmínek pro propuštění podle § 42 odst. 1 písm. j) služebního zákona, správní orgán je však v případě, že příslušník takové skutečnosti namítá, povinen na ně přezkoumatelně reagovat.

[50] Pokud se žalovaný domníval, že obecná tvrzení žalobkyně o šikaně ze strany nadřízeného nebyla nijak prokázána (i s poukazem na skutečnost, že je žalobkyně v rámci pohovoru s psycholožkou PhDr. M. odmítala rozvést a obsáhleji se k nim vyjadřovat), bylo nutné, aby se tyto úvahy odrazily v odůvodnění jeho rozhodnutí. Nepostačí konstatování, že žalobkyniny námitky nepovažoval žalovaný za důvodné. Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že v rámci celého řízení žalobkyně poukazovala na možnou manipulaci se svým průběžným hodnocením a neprofesionální přístup ze strany PhDr. M. Ani na tyto konkrétní námitky žalovaný nikterak nereagoval. Žalovaný ve svém rozhodnutí otázku bossingu zmínil v rámci rekapitulace předchozího řízení, nijak se k ní však nevyjádřil, ačkoliv žalobkyně na ni ve svém závěrečném vyjádření poukazovala. Skutečnost, že byl aspekt bossingu okrajově zmíněn během výslechů svědků –

psycholožek, kterým byla žalobkyně, resp. její zástupce přítomen, na tomto závěru nic nemění.

[51] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit kasačnímu tvrzení stěžovatele, že za vypořádání se s touto otázkou lze považovat citaci z doplnění závěru vedoucího psychologa: „*Nadřízený služební funkcionář se snažil vytvořit příznivé prostředí na pracovišti v souladu s § 77 zákona o služebním poměru tím, že nabídl žalobkyni psychologickou pomoc PhDr. M.*“. Tak dalece nelze uvedené vyjádření interpretovat. Žalobkyně si nemůže odpovědi na své otázky domýšlet, resp. by se jednalo o porušení práva žalobkyně na úplné a spolehlivé zjištění skutkového stavu.

[52] Nejvyšší správní soud musí taktéž přisvědčit výtce krajského soudu, že není jasné, z jakých vyšetření PhDr. D. vycházela. V doplnění posudku je uvedeno, že PhDr. D. vycházela z psychologické dokumentace Ev. Č. GRPSP-2/H-2011, což je pravděpodobně dokumentace, z níž vycházela Mgr. Č., která provedla první psychologický posudek v roce 2011. Zároveň jsou však v odůvodnění doplnění posudku vyvozovány závěry z psychologické dokumentace vedené PhDr. M. v rámci psychologické pomoci žalobkyni, ovšem při výslechu PhDr. D. uvedla, že testy, které PhDr. M. s žalobkyní provedla v roce 2009, nebyly hodnoceny jako podklad v přezkumném řízení, neboť byly zpracovány v rámci poradenské činnosti. Dále pak uvedla, že vycházela z podkladů, které poskytl HZS Jihočeského kraje. V doplněném psychologickém posudku je však zmíněna pouze již uvedená psychologická dokumentace, další podklady uvedeny nejsou, není tedy zřejmé, zda (a případně jak), přihlédla psycholožka k podkladům, o které nadřízený služební funkcionář opíral svou žádost o vyšetření osobnostní způsobilosti, a jež měly dokumentovat problémy na pracovišti. Psychologická dokumentace pak není součástí správního spisu, nelze tedy zjistit, kdy a kým byla vyšetření, jejichž výsledky jsou v doplnění posudku interpretovány, provedena.

[53] Naopak výtky krajského soudu, že vedoucí psycholožka přihlédla k podkladům týkajícím se konfliktů žalobkyně na pracovišti a vyjádřením PhDr. M. a nikoliv k vyšetření Mgr. Č. ze dne 30. 11. 2010 zpracované na žádost žalobkyně, ačkoliv z hlediska doby pořízení mezi nimi není významný rozdíl, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými. V doplnění posudku je totiž jasné uvedeno, že zpráva Mgr. Č. nebyla reflektována, neboť nevyhovovala nárokům na zjišťování způsobilosti příslušníka bezpečnostních sborů, nikoliv proto, že předcházela prvnímu posudku Mgr. Č. ze dne 12. 1. 2011.

[54] Poslední kasační námitka stěžovatele zpochybňuje závěr krajského soudu o tom, že z psychologického vyšetření na obou stupních nevyplynulo, že by bralo v potaz konkrétní umístění žalobkyně na pracovišti. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na znění § 15 odst. 3 zákona o služebním poměru, podle kterého platí, že „*za osobnostně způsobilého se považuje občan, u něhož byly podle závěru psychologa bezpečnostního sboru zjištěny takové osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru.*“ Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na výpis ze systemizace pracovních míst s tím, že jiný zvláštní požadavek způsobilosti ve smyslu § 19 zákona o služebním poměru zákon pro zařazení žalobkyně nestanoví. Kasační soud na tomto místě přisvědčil stěžovateli, neboť výtka krajského soudu v tomto směru nebyla důvodná. Zákon stanoví v obecné rovině

osobnostní předpoklady pro výkon služby, přičemž konkrétní umístění zaměstnanců již v zásadě nerozlišuje. Takové zákonné vymezení plyne z veřejného zájmu na tom, aby z bezpečnostního hlediska významné pozice (zde v rámci integrovaného záchranného systému, nebo například policejních a vojenských složek), zastávali osobnostně způsobilí zaměstnanci. Pokud by žalobkyně nesplňovala požadavek na osobnostní způsobilost, nemohla být umístěna u hasičského záchranného sboru.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[55] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že většina kasačních námitek stěžovatele není důvodná, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou. Tímto rozsudkem však některé vyslovené závěry krajským soudem modifikoval.

[56] Úkolem žalovaného v dalším řízení tak bude, aby z podkladů, které jsou v projednávané věci k dispozici, nechal zpracovat dostatečně konkrétní a podrobné doplnění psychologického posudku, ze kterého bude zřejmé, z jakých podkladů psycholog vycházel, z jakých testů či vyšetření získal psycholog jaká zjištění, a jak je následně zhodnotil ve vztahu k osobnostním kritériím, která musí příslušník sboru splňovat. V následném rozhodnutí bude na žalovaném, aby zhodnotil všechny ve věci dostupné podklady, úplnost a přesvědčivost posudku, jakožto stěžejního důkazu pro posouzení odborné otázky – osobnostní způsobilosti žalobkyně, a zároveň přezkoumatelným způsobem reagoval na vznášené odvolací námítky.

[57] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náleží jí proto vůči žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

[58] Náklady žalobkyně v tomto případě tvoří odměna zástupce za jeden úkon právní služby - vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a s tím spojené hotové výdaje. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. K ní soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobkyně ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně před soudem doložil, že je plátcem DPH, a proto mu náleží odměna navýšená o 21 % (§ 14 advokátního tarifu). Výše takto vypočtené odměny zástupce činí 4.114 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na účet advokáta JUDr. Miroslava Kříženeckého.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. června 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu